

As emendas de Arnaldo de Melo Falcão Neto,

HELIO LOPES MEIRELLES

ARNOLDO WALD

GILMAR FERREIRA MENDES

com a administração e a supervisão

**MANDADO
DE SEGURANÇA
E AÇÕES
CONSTITUCIONAIS**

elo

de **37ª edição**

*totalmente renovada, atualizada e ampliada,
de acordo com a jurisprudência, o novo CPC
e a Lei 13.300, de 23.6.2016 (que disciplina o Mandado de Injunção)*

com a colaboração de
MARINA GAENSLY e RODRIGO de OLIVEIRA KAUFMANN

SP. 10.11.2016.

***Edição comemorativa do Centenário de
HELIO LOPES MEIRELLES (1917-2017)
e Cinquentenário da 1ª edição***

Apresentação do Exmo. Sr. Presidente da República,
Professor MICHEL TEMER
e Posfácio do
Ministro JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

**MALHEIROS
EDITORES**

MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÕES CONSTITUCIONAIS

HELY LOPES MEIRELLES

© 1990 – VERALICE CELIDONIO LOPES MEIRELLES

1ª ed.: 1967; 2ª ed.: 1969; 3ª ed.: 1975; 4ª ed.: 1976; 5ª ed.: 1978;
 6ª ed.: 1979; 7ª ed.: 1980; 8ª ed.: 1981; 9ª ed.: 1983; 10ª ed.: 1985;
 11ª ed.: 1987; 12ª ed.: 1989; 13ª ed., 1ª tir.: 1989; 2ª tir.: 1991; 14ª ed.: 1992;
 15ª ed.: 1994; 16ª ed.: 1995; 17ª ed.: 1996; 18ª ed.: 1997; 19ª ed.: 1998;
 20ª ed.: 1998; 21ª ed., 1ª tir.: 1999; 2ª tir.: 2000; 22ª ed.: 2000; 23ª ed.: 2001;
 24ª ed.: 2002; 25ª ed.: 2003; 26ª ed., 1ª tir.: 2003; 2ª tir.: 2004; 27ª ed.: 2004;
 28ª ed.: 2005; 29ª ed.: 2006; 30ª ed.: 2007; 31ª ed.: 2008; 32ª ed.: 2009;
 33ª ed.: 2010; 34ª ed.: 2012; 35ª ed.: 2013; 36ª ed.: 2014.

Direitos reservados desta edição por
MALHEIROS EDITORES LTDA.

Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171

CEP 04531-940 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495

URL: www.malheiroseditores.com.bre-mail: malheiroseditores@terra.com.br

Composição
 PC Editorial Ltda.

Capa:
 Criação: Nádia Basso
 Arte: PC Editorial Ltda.

Impresso no Brasil
 Printed in Brazil
 09.2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M514m Meirelles, Hely Lopes.

Mandado de segurança e ações constitucionais / Hely Lopes Meirelles,
 Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes ; com a colaboração de Marina
 Gaensly e Rodrigo de Oliveira Kaufmann. – 37. ed., ren., atual. e ampl. – São
 Paulo : Malheiros, 2016.
 944 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia e índice.
 ISBN 978-85-392-0343-7

1. Mandado de segurança - Brasil. 2. Ação popular - Brasil. 3. Mandado
 de injunção - Brasil. 4. Habeas data - Brasil. 5. Ação civil pública - Brasil. I.
 Wald, Arnaldo. II. Mendes, Gilmar Ferreira. III. Título.

CDU 347.919.6(81)
 CDD 347.81077

Índice para catálogo sistemático:

1. Mandado de segurança : Brasil 347.919.6(81)
 (Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

Sumário*

Prefácio (MICHEL TEMER)	7
Prefácio da 37ª Edição (ARNOLDO WALD)	9
Ao Leitor	13

PRIMEIRA PARTE**MANDADO DE SEGURANÇA**

1. Conceito e legitimidade	27
2. Natureza processual	32
3. Ato de autoridade	33
4. Direito individual e coletivo, líquido e certo	36
5. Objeto	40
6. Cabimento	45
<i>Ato de que caiba recurso administrativo</i>	45
<i>Ato judicial</i>	47
<i>Ato disciplinar</i>	57
<i>Ato de dirigente de estabelecimento particular</i>	58
<i>O mandado de segurança e a arbitragem</i>	59
7. Prazo para impetração	67
8. Partes	71
<i>Impetrante</i>	73
<i>Impetrado</i>	74
<i>Ministério Público</i>	82
<i>Terceiro prejudicado</i>	83
9. Litisconsórcio, assistência e “amicus curiae”	84
10. Competência	90
<i>Varas privativas</i>	96
11. Petição inicial e notificação	97
12. Liminar	
<i>Liminar como medida garantidora do direito</i>	101

* V. o Índice Alfabético-Remissivo no final desta obra.

16 MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÕES CONSTITUCIONAIS

<i>Caução</i>	103
<i>Vigência da liminar</i>	109
13. Suspensão da liminar ou da sentença	114
<i>Suspensão de liminar</i>	119
14. Informações	122
15. Sentença	124
16. Execução	128
17. Recursos	133
18. Coisa julgada	141
19. Mandado de segurança coletivo	143
20. Questões processuais	153
<i>Tramitação nas férias forenses</i>	153
<i>Julgamento no Tribunal</i>	154
<i>Alteração do pedido</i>	154
<i>Alteração dos fundamentos</i>	155
<i>Arguições incidentes</i>	155
<i>Desistência da impetração</i>	156
<i>Prevenção de competência e litisconsórcio unitário</i>	157
<i>Atendimento do pedido antes da sentença</i>	158
<i>Valor da causa</i>	159
21. A evolução da legislação referente ao mandado de segurança e a Lei 12.016, de 7.8.2009	159
<i>A evolução constitucional</i>	160
<i>A evolução legislativa até 2009</i>	161
<i>A Lei 12.016/2009</i>	163
<i>A arguição de inconstitucionalidade</i>	180
<i>Conclusões</i>	183
22. O Código de Processo Civil de 2015 e o mandado de segurança	185
<i>Processo eletrônico</i>	186
<i>Prazos</i>	186
<i>Tutela antecipada de urgência e de evidência</i>	187
<i>Descabimento da remessa necessária no caso do art. 496, § 4º</i>	188

SEGUNDA PARTE

AÇÃO POPULAR

1. Conceito	190
2. Requisitos da ação	193
3. Fins da ação	198
4. Objeto da ação	201
5. Partes	204
6. Competência	209

7. Processo e liminar	
<i>Processo</i>	211
<i>Liminar</i>	213
8. Sentença	218
9. Recursos	221
10. Coisa julgada	223
11. Execução	226

TERCEIRA PARTE

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. Conceito e objeto	228
2. Legitimação das partes e os poderes do Ministério Público	241
3. Foro e processo	256
4. Responsabilidade do réu	263
5. A ação civil pública no mercado de capitais	273
6. A ação civil pública e a defesa do consumidor	277
7. A ação civil pública no Estatuto da Criança e do Adolescente	282
8. A ação civil pública e as infrações da ordem econômica	284
9. A evolução da ação civil pública. Usos e abusos	
<i>Da importância das características do instituto</i>	286
<i>Da patologia das ações públicas</i>	293
<i>Conclusões</i>	309

QUARTA PARTE

A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. Conceito e objeto	311
2. A ação de improbidade administrativa e a ação civil pública	313
3. A competência para julgamento da ação de improbidade administrativa	317
4. As partes e o regime de responsabilidade na ação de improbidade administrativa	329
5. Outras questões processuais	337
6. Considerações finais	345

QUINTA PARTE

MANDADO DE INJUNÇÃO

1. O mandado de injunção e a Lei 13.300/2016	350
2. Conceito e objeto	356
3. Competência, legitimidade e procedimento	360

4. Julgamento	367
5. Recursos	374
6. Execução	376

SEXTA PARTE

“HABEAS DATA”

1. Conceito e objeto	377
2. Competência	383
3. Legitimação e procedimento	384
4. Julgamento e execução	386
5. O “habeas data” na Lei 9.507/1997	388
O acesso extrajudicial às informações	388
O cabimento do “habeas data”	391
A ação judicial	392
Questões processuais	398
Prova pré-constituída	399
Limites do procedimento	399
Aplicação analógica do Código de Processo Civil	400
Recursos e liminar	400
Honorários de advogado	401
Litisconsórcio e assistência	402
Valor da causa e competência	402
Desistência e perda de objeto	403
Prazo para impetração	403
Prevenção	404
Coisa julgada	404

SÉTIMA PARTE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

I – FORMAÇÃO DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS NO BRASIL

1. Antecedentes	407
2. A Constituição de 1988	410
3. A Lei 9.868, de 10.11.1999 (alterada pela Lei 12.063, de 27.10.2009), e a Lei 9.882, de 3.12.1999	416

II – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. Introdução	417
2. Legitimidade	417
<i>Presidente da República</i>	418
<i>Mesas do Senado e da Câmara</i>	422
<i>Governador de Estado/Assembleia Legislativa e relação de pertinência</i>	422
<i>Procurador-Geral da República</i>	423
<i>Conselho Federal da OAB</i>	424
<i>Partidos políticos</i>	424
<i>O direito de propositura das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional</i>	426
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	433
<i>Leis e atos normativos federais</i>	435
<i>Leis e atos normativos estaduais</i>	443
<i>Leis e atos normativos distritais</i>	444
<i>Atos legislativos de efeito concreto</i>	445
<i>Direito pré-constitucional</i>	449
<i>Incorporação de norma pré-constitucional a diploma pós-constitucional</i>	455
<i>Possibilidade de assentar a revogação em sede de ação direta de inconstitucionalidade</i>	456
<i>Emenda constitucional e alteração do parâmetro de controle no curso da ação direta de inconstitucionalidade</i>	456
<i>A influência da medida cautelar no controle de constitucionalidade e “modulação temporal dos efeitos da declaração de constitucionalidade”</i>	458
<i>Proposições legislativas</i>	461
<i>Ato normativo revogado</i>	461
<i>A problemática dos tratados</i>	463
<i>Lei estadual e concorrência de parâmetros de controle</i>	466
4. Parâmetro de controle	468
<i>Constituição</i>	468
<i>Direito federal</i>	470
5. Procedimento	473
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade da ação</i>	473
<i>Modificação da petição inicial</i>	475
<i>Cadeia normativa da norma impugnada</i>	476
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	479
<i>Informações das autoridades das quais emanou o ato normativo e manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República</i>	481

20 MANDADO DE SEGURANÇA E AÇÕES CONSTITUCIONAIS

<i>Apuração de questões fáticas no controle de constitucionalidade</i>	482
6. Medida cautelar	499
7. Decisão	503

III – AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

1. Introdução	503
<i>A Lei 9.868, de 10.11.1999</i>	509
2. Legitimidade	509
<i>Demonstração da existência de controvérsia judicial na ação declaratória de constitucionalidade</i>	510
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	515
<i>Leis e atos normativos federais</i>	515
4. Parâmetro de controle	518
5. Procedimento	518
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade da ação</i>	518
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	520
<i>Procedimento</i>	522
<i>Apuração de questões fáticas no controle de constitucionalidade</i>	522
6. Medida cautelar	523
7. Decisão	524

IV – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

1. Introdução	524
2. Legitimidade	
<i>Considerações preliminares</i>	529
<i>Legitimação para agir</i>	531
3. Pressupostos de admissibilidade e objeto	
<i>Considerações preliminares</i>	532
<i>Omissão legislativa. Considerações preliminares</i>	533
<i>Inertia deliberandi</i>	535
<i>A omissão parcial</i>	537
<i>Casos relevantes de omissão legislativa na jurisprudência do STF</i>	541
<i>Omissão de providência de índole administrativa. Exercício de poder regulamentar</i>	544
<i>Omissão de medidas ou atos administrativos</i>	545
4. Procedimento	547
<i>Cautelar</i>	549
<i>Procedimento da cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por omissão</i>	552

5. Decisão

<i>Considerações preliminares</i>	553
<i>Procedimento de tomada da decisão</i>	557
<i>Suspensão de aplicação da norma eivada de inconstitucionalidade por omissão parcial e/ou aplicação excepcional</i>	557
<i>Suspensão dos processos</i>	562

**V – AS DECISÕES DO STF NO CONTROLE ABSTRATO DE
NORMAS E OS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE**

<i>Procedimento de tomada de decisões</i>	562
<i>Declaração de nulidade</i>	563
<i>Extensão da declaração de inconstitucionalidade</i>	564
<i>A interpretação conforme a Constituição</i>	568
<i>Admissibilidade e limites da interpretação conforme à Constituição</i>	570
<i>Decisões manipulativas de efeitos aditivos</i>	575
<i>A declaração de constitucionalidade das leis</i>	579
<i>A declaração de constitucionalidade e a “lei ainda constitucional”</i>	581
<i>Declaração de inconstitucionalidade com efeitos “ex tunc” e declaração de inconstitucionalidade com efeitos “ex nunc”</i>	582
<i>As decisões proferidas na ação direta de inconstitucionalidade por omissão e sua eficácia mandamental</i>	588
<i>A limitação de efeitos e o art. 27 da Lei n. 9.868/1999</i>	589
<i>A aplicação do art. 27 da Lei 9.868/1999 na jurisprudência do STF</i>	592

**VI – SEGURANÇA E ESTABILIDADE DAS DECISÕES EM
CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE**

<i>Eficácia “erga omnes” e a declaração de constitucionalidade</i>	596
<i>Limites objetivos da eficácia “erga omnes”: a declaração de constitucionalidade da norma e a reapreciação da questão pelo STF</i>	599
<i>Eficácia “erga omnes” na declaração de inconstitucionalidade proferida em ação declaratória de constitucionalidade ou em ação direta de inconstitucionalidade</i>	601
<i>A eficácia “erga omnes” da declaração de nulidade e os atos singulares praticados com base no ato normativo declarado inconstitucional</i>	602

<i>A eficácia “erga omnes” da declaração de inconstitucionalidade e a superveniência de lei de teor idêntico</i>	603
<i>Conceito de “efeito vinculante”</i>	605
<i>Limites objetivos do efeito vinculante</i>	608
<i>Limites subjetivos do efeito vinculante</i>	614
<i>Efeito vinculante de decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade</i>	615
<i>Efeito vinculante da cautelar em ação declaratória de constitucionalidade</i>	617
<i>Efeito vinculante da decisão concessiva de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade</i>	619
<i>Efeito vinculante de decisão indeferitória de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade</i>	622

OITAVA PARTE

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

1. Introdução. Origens da lei sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental	628
<i>A controvérsia sobre a constitucionalidade da Lei 9.882/1999</i>	631
<i>Incidente de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento</i>	632
<i>Características processuais</i>	638
<i>A arguição de descumprimento de preceito fundamental na jurisprudência do STF</i>	639
2. Legitimidade para arguir o descumprimento de preceito fundamental	
<i>Considerações preliminares</i>	642
<i>Legitimação ativa</i>	644
<i>Controvérsia judicial ou jurídica nas ações de caráter incidental</i>	644
<i>Inexistência de outro meio eficaz: princípio da subsidiariedade ..</i>	646
3. Objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental	
<i>Considerações preliminares</i>	657
<i>Direito pré-constitucional</i>	657
<i>Lei pré-constitucional e alteração de regra constitucional de competência legislativa</i>	667
<i>O controle direto de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal</i>	669

<i>Pedido de declaração de constitucionalidade (ação declaratória) do direito estadual e do municipal e arguição de descumprimento</i>	670
<i>Arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito estadual</i>	670
<i>A lesão a preceito decorrente de mera interpretação judicial</i>	672
<i>Contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial sem base legal (ou fundada em falsa base legal)</i>	674
<i>Omissão legislativa no processo de controle abstrato de normas e na arguição de descumprimento de preceito fundamental</i>	677
<i>O controle do ato regulamentar</i>	678
<i>Norma revogada</i>	678
<i>Veto do Chefe do Poder Executivo</i>	679
<i>Proposta de emenda à Constituição</i>	682
<i>Tratado internacional antes da aprovação pelo Congresso Nacional ou antes de sua integração definitiva à ordem interna</i>	683
<i>Atos concretos ou omissões</i>	685
4. Parâmetro de controle	
<i>Considerações preliminares</i>	687
<i>Preceito fundamental e princípio da legalidade: a lesão a preceito fundamental decorrente de ato regulamentar</i>	691
5. Procedimento	694
<i>Requisitos da petição inicial e admissibilidade das ações</i>	694
<i>Informações e manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República</i>	695
<i>Intervenção de terceiros e “amicus curiae”</i>	696
<i>Apuração de questões fáticas e densificação de informações na ação de descumprimento de preceito fundamental</i>	697
6. Medida cautelar	698
7. As decisões do STF na arguição de descumprimento	
<i>Procedimento de tomada de decisões</i>	700
<i>Técnicas de decisão, efeitos da declaração de ilegitimidade, segurança e estabilidade das decisões</i>	701

NONA PARTE

O CONTROLE INCIDENTAL OU CONCRETO DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO

1. Introdução	703
2. Pressupostos de admissibilidade do controle concreto	
<i>Requisitos subjetivos</i>	711
<i>Requisitos objetivos</i>	712

<i>Participação de “amicus curiae”, do Ministério Público e de outros interessados no incidente de inconstitucionalidade perante os Tribunais</i>	723
<i>Controle incidental de normas e parâmetro de controle</i>	726
<i>Controle de legitimidade do direito pré-constitucional: recepção ou revogação</i>	727
3. O controle incidental de normas no STF	
<i>Considerações preliminares</i>	728
<i>Possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF sem que se verifique a relevância da aplicação da lei ao caso concreto</i>	729
<i>“Causa petendi” aberta do recurso extraordinário</i>	731
<i>Os meios de acesso ao controle incidental no âmbito do STF</i>	731
<i>Aspectos relevantes do recurso extraordinário</i>	734
<i>Cabimento</i>	738
<i>Tempestividade</i>	745
<i>Procedimento</i>	746
<i>Interposição simultânea de recurso extraordinário e recurso especial</i>	748
<i>O recurso extraordinário contra decisão de Juizados Especiais Federais e contra decisão dos Tribunais de Justiça nos casos repetitivos</i>	749
<i>Repercussão geral e controle de legitimidade da decisão judicial em sede de recurso extraordinário</i>	754
<i>Controle preventivo de projeto de emenda constitucional em mandado de segurança</i>	764
<i>O papel do Senado Federal</i>	764
<i>A suspensão pelo Senado Federal da execução de lei declarada inconstitucional pelo STF na Constituição de 1988</i>	774
<i>Repercussão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF sobre as decisões de outros Tribunais</i>	777
<i>A suspensão de execução da lei pelo Senado e mutação constitucional</i>	778
4. Notas peculiares sobre o controle incidental na Constituição de 1988	
<i>Considerações preliminares</i>	793
<i>A ação civil pública como instrumento de controle de constitucionalidade</i>	793
<i>O controle incidental e a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/1999</i>	801
<i>À guisa de conclusão</i>	807

DÉCIMA PARTE

A REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA

1. Introdução	809
2. Pressupostos de admissibilidade da representação interventiva	
<i>Considerações preliminares</i>	<i>813</i>
<i>Legitimação ativa “ad causam”</i>	<i>814</i>
<i>Objeto da controvérsia</i>	<i>816</i>
<i>Representação interventiva e atos concretos</i>	<i>818</i>
<i>Representação interventiva e recusa à execução de lei federal</i>	<i>820</i>
3. Parâmetro de controle	821
4. Procedimento	
<i>Considerações gerais</i>	<i>829</i>
<i>Procedimento da representação interventiva – Antecedentes</i>	<i>830</i>
<i>Cautelar na representação interventiva</i>	<i>832</i>
5. Decisão	834
6. À guisa de conclusão	839

DÉCIMA PRIMEIRA PARTE

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO STF

1. Considerações preliminares	841
2. Objeto da reclamação	846
<i>A reclamação para preservar a competência do STF</i>	<i>846</i>
<i>A reclamação para assegurar a autoridade das decisões do STF.</i>	
<i>Considerações gerais</i>	<i>855</i>
<i>A reclamação para assegurar o cumprimento de decisão de mérito em ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade</i>	<i>856</i>
<i>Cabimento da reclamação para preservar a autoridade de decisão do STF em cautelar concedida em ação declaratória de constitucionalidade e em ação direta de inconstitucionalidade</i>	<i>862</i>
3. Decisão em arguição de descumprimento de preceito fundamental e reclamação	867
4. Decisão em mandado de injunção e reclamação constitucional	870
5. Súmula vinculante e reclamação constitucional	872
6. Reclamação e suspensão da execução de lei pelo Senado	873
<i>Reclamação, controle de constitucionalidade e possibilidade de revisão de jurisprudência</i>	<i>879</i>

7. Procedimento

<i>Linhas gerais</i>	888
----------------------------	-----

8. Conclusão	891
---------------------------	-----

*DÉCIMA SEGUNDA PARTE***O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE
DO DIREITO ESTADUAL E DO DIREITO MUNICIPAL**

1. Considerações preliminares	892
2. Controle do direito estadual e do municipal na Constituição de 1988 e a coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal	893
3. Concorrência de parâmetros de controle	900
4. Parâmetro de controle estadual e questão constitucional federal	
<i>Considerações preliminares</i>	902
<i>Recurso extraordinário e norma de reprodução obrigatória</i>	903
5. Ação declaratória de constitucionalidade no âmbito estadual	906
6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o controle de atos municipais em face da Constituição Federal	908
7. O controle da omissão legislativa no plano estadual ou distrital	908
8. O controle de constitucionalidade no âmbito do Distrito Federal	
<i>Considerações preliminares</i>	911
<i>A possibilidade de instituição de ação direta no âmbito do Distrito Federal</i>	914
9. Reclamação no âmbito estadual	917
10. Eficácia “erga omnes” das decisões proferidas em sede de controle abstrato no âmbito estadual	919
Posfácio (DIAS TOFFOLI)	925
Índice alfabético-remissivo	929